Raad van State

....

No.W04.13.0104/I 's-Gravenhage, 28 juni 2013

Bij brief van 11 april 2013 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd hem van voorlichting te dienen over wilsonbekwame volksvertegenwoordigers en het afschaffen van lijstencombinaties.

Tijdens de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen om het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen[1] zijn door leden van de Tweede Kamer enkele amendementen ingediend. Twee van deze amendementen zijn ingetrokken nadat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer had toegezegd hierover voorlichting te vragen aan de Afdeling advisering.

Het betreffende verzoek om voorlichting bevat de volgende vragen:

1) Welke mogelijkheden ziet de Afdeling advisering van de Raad van State om binnen het samenstel van bepalingen van de Grondwet, in de (Kies)wet te bepalen dat tijdelijk ontslag kan worden verleend aan een lid van een vertegenwoordigend orgaan dat niet in staat is daartoe zelf een verzoek te doen? En indien de Afdeling mogelijkheden aanwezig acht, welke zijn dat dan?
2) In hoeverre is het wenselijk de mogelijkheid om lijstverbindingen aan te gaan weg te nemen?

Met betrekking tot de eerste vraag komt de Afdeling tot de conclusie dat er binnen de huidige Grondwet geen mogelijkheden zijn om in de (Kies)wet te bepalen dat tijdelijk ontslag kan worden verleend aan een lid van een vertegenwoordigend orgaan dat niet in staat is daartoe zelf een verzoek te doen. Indien de wetgever een zodanig ontslag mogelijk zou willen maken, is voorafgaande grondwetswijziging noodzakelijk omdat daarmee een inbreuk wordt gemaakt op het persoonlijke karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger en op het in de Grondwet verankerde uitgangspunt dat volksvertegenwoordigers persoonlijk zijn verkozen en dat de fractie noch anderen kunnen beschikken over hun zetel. Vanwege deze inbreuk zou alleen moeten worden overgegaan tot een zodanige regeling indien de noodzaak hiervan overtuigend kan worden aangetoond.

Gelet op het feit dat slechts één geval bekend is waarin het ontbreken van een regeling voor wilsonbekwamen tot problemen aanleiding heeft gegeven, is de Afdeling van oordeel dat hier geen sprake is van een probleem waarvoor een regeling noodzakelijk is. Dit geldt eens te meer voor het door wijziging van de Grondwet regelen van een definitieve vervanging van een wilsonbekwame volksvertegenwoordiger. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat het uitwerken van een regeling voor het vervangen van een wilsonbekwame volksvertegenwoordiger praktische problemen meebrengt, onder meer in verband met de afbakening van het begrip wilsonbekwaamheid.

[1] Kamerstukken 33 268

Met betrekking tot de tweede vraag constateert de Afdeling dat er geen juridische noodzaak is om de mogelijkheid tot het aangaan van lijstverbindingen af te schaffen. De vraag of het wenselijk is om hiertoe over te gaan is een vraag die de wetgever moet beantwoorden. De Afdeling wijst er op dat bij de afweging over het wel of niet handhaven van de lijstencombinaties in ieder geval het stelsel van restzetelverdeling betrokken zou moeten worden.

A. WILSONBEKWAME VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

1. Aanleiding voor de vraag

Het lid Schouw diende een amendement in dat ertoe strekte om het mogelijk te maken dat de voorzitter van een vertegenwoordigend orgaan aan een lid van dat orgaan op diens verzoek of, indien het lid door ziekte niet in staat is het verzoek te doen op verzoek van de vertegenwoordiger, bedoeld in artikel 465, tweede of derde lid van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, tijdelijk ontslag verleent, indien het lid wegens ziekte niet in staat is het lidmaatschap uit te oefenen en blijkens de verklaring van een arts aannemelijk is dat hij de uitoefening van het lidmaatschap niet binnen acht weken zal kunnen hervatten.[2] De reden voor dit amendement is de ontstane situatie in een gemeente, waar een lid van de gemeenteraad in coma ligt en niet tijdelijk vervangen kan worden omdat de betrokkene zelf hiertoe geen verzoek kan indienen.

De Afdeling merkt op dat het verzoek om voorlichting niet specifiek ziet op de keuzes zoals die in het amendement zijn gemaakt onder meer met betrekking tot de aanwijzing van een vertegenwoordiger. In het navolgende gaat de Afdeling daarom uit van de in de voorlichting opgenomen vraag.

2. Huidige wettelijk kader

De Grondwet kent in artikel 57a, een afzonderlijke grondslag voor een tijdelijke vervanging vanwege zwangerschap en bevalling, alsmede ziekte, waarbij het lidmaatschap van de Staten-Generaal tijdelijk kan worden beëindigd en na verloop van tijd van rechtswege herleeft.
Artikel 129, derde lid, van de Grondwet verklaart artikel 57a van overeenkomstige toepassing op de leden van provinciale staten en van de gemeenteraad.

Ingevolge artikel 57a van de Grondwet regelt de wet in genoemde situaties de tijdelijke vervanging. Dit is nader uitgewerkt in de artikelen X 10 tot en met X 12 van de Kieswet. Daarin is bepaald dat op diens verzoek aan een zieke volksvertegenwoordiger tijdelijk ontslag wordt verleend door de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan. Tijdelijke vervanging geschiedt voor een vaste termijn van 16 weken (ongeacht de daadwerkelijke duur van de ziekte) en een volksvertegenwoordiger kan gedurende de zittingsperiode maximaal 3 keer vervangen worden. De totale vervangingsduur is daarmee 48 weken. Indien het betrokken lid ook na deze periode niet in staat is om zijn lidmaatschap uit te oefenen, kan hij definitief ontslag nemen. Dit is echter geen verplichting

---

[2] Kamerstukken II 2012/13, 33 268, nr. 12.

Het huidig wettelijk kader voor tijdelijke vervanging biedt daarom uitsluitend mogelijkheden voor de situatie waarin een volksvertegenwoordiger zelf zijn wil kenbaar kan maken.

De kern van de grondwettelijke bepalingen ten aanzien van volksvertegenwoordigers is dat zij persoonlijk zijn verkozen en dat daarmee de fractie noch anderen kunnen beschikken over de zetel van een gekozen volksvertegenwoordiger.[3] Dit persoonlijke karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger vindt zijn grondslag in de artikelen 50 en 67, derde lid, van de Grondwet. Artikel 50 bepaalt dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Dit betekent dat volksvertegenwoordigers niet optreden als gemachtigden namens bepaalde groepen in de samenleving. Dit brengt met zich dat van volksvertegenwoordigers verwacht mag worden dat zij hun inspanningen zullen verrichten in dienst van het algemeen belang, niet van lokale belangen of bijzondere belangen van bepaalde groeperingen in de samenleving.[4] Uit deze bepaling blijkt het karakter van de representatieve democratie.

Artikel 67, derde lid, zegt dat de leden van de kamers stemmen zonder last. Dit betekent dat elk bindend mandaat van een lid van de Staten-Generaal nietig is.[5] Onder het verbod van last moet worden verstaan dat de leden van de volksvertegenwoordiging naar eigen overtuiging stemmen. Dit markeert dat een vertegenwoordigingsrelatie tussen kiezers en gekozenen ontbreekt in het stemgedrag van een volksvertegenwoordiger. Een kamerlid kan daarmee niet gebonden worden aan instructies van de politieke partij die hem kandidaat heeft gesteld. Een in de kamer gehouden stemming kan niet worden aangevochten op grond van het feit dat een lid van de Staten-Generaal zich aan fractie- of partijdiscipline heeft onttrokken.[6]

Ook overigens kunnen afspraken tussen een partij en de volksvertegenwoordigers die via de kandidatenlijst van die partij zijn gekozen de regels met betrekking tot de onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiger en de bepalingen van de Kieswet niet opzij zetten.[7] Zo kan de afspraak die inhoudt dat een volksvertegenwoordiger zijn Kamerzetel zal opgeven bij beëindiging van het lidmaatschap van de partij niet door de partij worden afgedwongen in geval een volksvertegenwoordiger weigert de afspraak na te komen. Hetzelfde geldt voor afspraken omtrent het niet innemen van een zetel die is verkregen door voorkeurstemmen.[8] Ten slotte hebben partijen niet het recht of de bevoegdheid om een einde te maken aan het lidmaatschap van een kamerlid die het vertrouwen van de partij verloren heeft.[9]

De mogelijkheden tot beëindiging van het lidmaatschap zijn limitatief geregeld in de Kieswet en de Grondwet. Deze beëindiging kan plaatsvinden op verzoek van het betrokken lid.[10] Daarnaast verliest een lid op grond van de Grondwet het lidmaatschap onvrijwillig indien niet langer wordt voldaan aan de vereisten hiervoor. Voor leden van de Staten-Generaal zijn deze geregeld in artikel 56 van de Grondwet. Vereist is het Nederlanderschap, de leeftijd van 18 jaar en het niet uitgesloten zijn van het kiesrecht.

---

3 Zie Handelingen I 26 februari 2008, 21-913 – 21-927.
4 G.J. Leenknegt ‘commentaar bij artikel 50 van de Grondwet’ in: A.K. Koekkoek, ‘de Grondwet’, derde druk, 2000, blz. 331-332.
5 Kamerstukken II 1976/77, 14 224, nr. 3, blz. 6.
6 Kamerstukken II 1976/77, 14 224, nr. 6, blz. 6.
7 ArRvS 6 september 1982, AB 1983, 114.
8 HR 18 november 1988, AB 1989, 185.
9 Kamerstukken II 1978/79, 14 224, nr. 6, blz. 7.
10 Artikel X 2, eerste lid, van de Kieswet regelt dat een toegelaten lid te allen tijde ontslag kan nemen.

In artikel 54, tweede lid, wordt bepaald dat van het kiesrecht is uitgesloten hij die wegens het begaan van een daartoe bij de wet aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar en hierbij tevens is ontzet van het kiesrecht. Daarnaast worden in artikel 57 onverenigbare betrekkingen opgesomd. Door het aanvaarden van een dergelijke betrekking kan een lid van de Staten-Generaal ook zijn lidmaatschap verliezen. Voor leden van provinciale staten en de gemeenteraad gelden dezelfde vereisten maar tevens de aanvullende eis van het ingezetenschap van de provincie respectievelijk de gemeente.[11] Daarnaast regelt de wet welke betrekkingen niet gelijktijdig met het lidmaatschap kunnen worden uitgeoefend.[12]

3. Geschiedenis

In 1993 heeft de regering gepoogd om in de Grondwet een bepaling op te nemen over de tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers in verband met zwangerschap en bevalling.[13] Dit voorstel is in tweede lezing verworpen door de Eerste Kamer. In 2001 diende de regering opnieuw een voorstel tot wijziging van de Grondwet in.[14] In dit voorstel werd tijdelijke vervanging niet alleen mogelijk in verband met zwangerschap en bevalling, maar ook in verband met ziekte. Het voorstel werd in tweede lezing aangenomen.[15] Dit leidde tot het opnemen van artikel 57a in de Grondwet. Daarna werd in de Kieswet een aantal bepalingen opgenomen ter uitvoering van de bepaling in de Grondwet.[16]

Tijdens de behandeling van dit voorstel tot wijziging van de Grondwet werd een aantal elementen benadrukt. Het vereiste dat een lid zelf om tijdelijk ontslag verzoekt vloeit voort uit het gegeven dat het ambt van volksvertegenwoordiging een persoonlijk karakter draagt. Een belangrijk element van de regeling voor tijdelijke vervanging is daarom dat deze gebaseerd is op een vrijwillige keuze voor tijdelijke vervanging en niet op een plicht.[17]

Daarnaast is nadrukkelijk in alle instanties gesproken over de duur van de tijdelijke vervanging. In de toelichting bij het voorstel merkte de regering op: “gezien de periode van 4 jaar waarvoor een lid van een vertegenwoordigend lichaam wordt gekozen dient de duur van de periode voor verhindering op grond van ziekte een zekere omvang te hebben, maar ook niet te lang te duren, omdat anders het begrip ‘tijdelijk’ te veel wordt opgerekt.” Om die reden stelde de regering een periode van 16 weken voor.[18] Tijdens de parlementaire behandeling werd zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer gediscussieerd over de vraag of bij langdurige ziekte deze periode verlengd kon worden, dan wel of er sprake kon zijn van meerdere, elkaar opvolgende, vervangingen.[19] Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat besloten is dat de wetgever een periode van maximaal een kwart van de zittingsduur aanvaardbaar achtte. Daarna zou een volksvertegenwoordiger moeten overwegen ontslag te nemen. Om die reden is nu

---

[11] Artikel 129, eerste lid.
[12] Artikel 129, vijfde lid.
[13] Kamerstukken 23 430 en 23798.
[14] Kamerstukken 28 051.
[15] Kamerstukken 28 727.
[16] Kamerstukken 30 229.
[17] Kamerstukken II 2004/05, 30 229, nr. 3, blz. 1.
[18] Kamerstukken II 2001/02, 28 051, nr. 3, blz. 2.
[19] Handelingen II, 7 februari 2002, 48-3414 – 48-3446 en Handelingen I, 26 maart 2002, 24-2295 – 24-1201 en 24-1213 – 24-1228.

wettelijk geregeld dat maximaal drie keer gedurende een zittingsperiode van een vertegenwoordigend orgaan overgegaan kan worden tot tijdelijke vervanging.[20]

Daarnaast bevatte de Grondwet in het verleden de bepaling in artikel 54, tweede lid, onder b dat van het kiesrecht zijn uitgesloten zij die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens een geestelijke stoornis onbekwaam zijn rechtshandelingen te verrichten. In 2006 werd een wetsvoorstel in eerste lezing ingediend dat ertoe strekte om deze bepaling te schrappen.[21] In de toelichting bij dat wetsvoorstel werd als één van de redenen voor schrapping aangegeven dat alleen personen die de rechter wegens geestelijke stoornis onder curatele stelt op grond van het artikel uitgesloten zijn van actief en passief kiesrecht. Andere personen met een gebrekkige ontwikkeling of geestelijke stoornis zijn wel kiesgerechtigd.[22] Daarbij is overwogen of hierbij een onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen het toekennen van actief en passief kiesrecht, waarbij onder curatele gestelden geen passief kiesrecht zouden krijgen. De regering was van oordeel dat de kiezer zelf dient te beoordelen welke kandidaten geschikt zijn om hem te vertegenwoordigen en dat daarnaast partijen hier bij het samenstellen van de kandidatenlijsten verantwoordelijk mee zouden omgaan.[23]

4. Noodzaak en wenselijkheid van een regeling

De voorliggende vraag is of er mogelijkheden zijn om tijdelijk ontslag te verlenen aan een wilsonbekwaam lid. De Afdeling maakt niettemin eerst enkele kanttekeningen over de noodzaak en wenselijkheid van een dergelijke regeling.

De Afdeling wijst erop dat elke mogelijkheid waarbij een ander voor een gekozen volksvertegenwoordiger tijdelijk dan wel definitief afstand kan doen van de zetel een inbreuk maakt op het hierboven beschreven uitgangspunt dat het ambt van volksvertegenwoordiger een persoonlijk karakter draagt.[24] Dit persoonlijke karakter vloeit voort uit het karakter van de Nederlandse representatieve democratie. Hierdoor kan het aantasten van het persoonlijke karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger gevolgen hebben voor andere elementen van het bestaande democratische bestel, zoals de verhouding tussen de volksvertegenwoordiger en de partij die hem gekandideerd heeft.

De vraag of tot tijdelijke dan wel definitieve vervanging overgegaan kan worden heeft politieke gevolgen, waardoor elke mogelijkheid die hiertoe geboden wordt het risico van misbruik met zich brengt. Ook om die reden, moet indien gekozen wordt voor het opnemen van een regeling, nauwkeurig worden bepaald in welke gevallen hiervan gebruik kan worden gemaakt.

Hoewel de Afdeling oog heeft voor de praktische problemen die met name in kleine fracties kunnen ontstaan bij de langdurige afwezigheid van een

---

[20] Zie Kamerstukken II 2004/05, 30 229, nr. 3, blz. 3.
[21] Kamerstukken II 2005/06, 30 471.
[22] Kamerstukken II 2005/06, 30 471, nr. 3, blz. 1.
[23] Kamerstukken II 2005/06, 30 471, nr. 3, blz. 7.
[24] Zie ook het advies van de Raad van State van 6 juli 2001 inzake het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet tot aanvulling van de bepalingen inzake de verkiezing van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraden in verband met de tijdelijke vervanging van hun leden wegens zwangerschap, bevalling of ziekte, Kamerstukken II 2001/02, 28 051, nr. A.

volksvertegenwoordiger die wilsonbekwaam is, adviseert zij de wetgever niet over te gaan tot het regelen van mogelijkheden om namens de volksvertegenwoordiger over diens zetel te beschikken, althans niet dan na voorafgaande grondwetswijziging. Hiermee wordt immers een inbreuk gemaakt op de regel dat de volksvertegenwoordiger zelf de volle beschikking heeft over zijn zetel en dat niemand, inclusief de politieke groepering via wier lijst hij gekozen is, hierop een inbreuk kan maken. Daarmee verandert het karakter van het ambt, wat gevolgen heeft voor de wijze waarop de representatieve democratie is vormgegeven in het Nederlandse staatsbestel. Daarnaast is bij deze problematiek altijd sprake van een tijdelijk probleem, te weten uitsluitend gedurende de resterende duur van de zittingsperiode. Aangezien een gekozen kandidaat slechts volksvertegenwoordiger kan worden als hij hiertoe zelf zijn wil kenbaar kan maken door het aanvaarden van het ambt,[25] kan het probleem van wilsonbekwaamheid pas ontstaan na het aanvaarden van het ambt. Voor een kandidatuur bij een volgende verkiezing moet opnieuw de betrokkene zijn wil kenbaar maken via de instemmingsverklaring.[26] Daarom is maximaal sprake van een probleem van vier jaar in geval van een wilsonbekwame volksvertegenwoordiger.

De Afdeling merkt op dat tot nu toe slechts één geval bekend is waarin het ontbreken van een regeling voor wilsonbekwame volksvertegenwoordigers tot problemen leidt. Het regelen van een dergelijke inbreuk zou uitsluitend moeten geschieden indien in de praktijk sprake zou zijn van een regelmatig voorkomend probleem, mede gelet op de mogelijkheden tot misbruik die elke regeling op dit terrein met zich brengt en de mogelijke gevolgen voor de invulling van de representatieve democratie. In het licht daarvan is de Afdeling van oordeel dat er onvoldoende redenen zijn om tot een zodanige regeling over te gaan.

5. Wilsonbekwaamheid

In het amendement wordt gesproken van een volksvertegenwoordiger die door ziekte niet in staat is zijn lidmaatschap uit te oefenen. In de vraag die in het verzoek om voorlichting aan de Afdeling wordt voorgelegd wordt gesproken over een lid dat niet is staat is daartoe zelf een verzoek te doen. Het opschrift van het verzoek om voorlichting vermeldt dat het ziet op wilsonbekwame volksvertegenwoordigers. Dit verschil in terminologie geeft reeds aan hoe moeilijk het is om af te bakenen over welke situaties het bij deze problematiek gaat. Het praktische geval naar aanleiding waarvan het amendement werd ingediend, ziet op een lid dat in coma ligt. Er zijn echter veel verschillende oorzaken van wilsonbekwaamheid. Naast coma kan hierbij gedacht worden aan psychiatrische aandoeningen of een afnemend geestelijke vermogen, zoals bijvoorbeeld dementie. Ook mensen met een verstandelijke beperking kunnen wilsonbekwaam zijn. De Afdeling wijst in dit verband op de thematische wetsevaluatie over wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging, waaruit blijkt dat het begrip wilsonbekwaamheid in verschillende wetten verschillend gebruikt wordt.[27] Ook de keuze om het uitsluiten van het kiesrecht van een onbekwame wegens geestelijke stoornis uit de Grondwet te schrappen vloeide voort uit het feit dat er verschillende vormen zijn van geestelijke stoornissen die leiden tot wilsonbekwaamheid en dat het moeilijk is om hierbij onderscheid te maken in welke gevallen uitsluiting van het

[25] Zie artikel V 2 van de Kieswet.
[26] Zie artikel H 9 van de Kieswet.
[27] Thematische Wetsevaluatie Wilsonbekwaamheid en vertegenwoordiging, Den Haag: ZonMw, augustus 2011 Reeks evaluatie regelgeving: deel 29.

kiesrecht aangewezen is.[28] De Afdeling wijst erop dat indien een regeling zou worden getroffen voor het tijdelijk vervangen van volksvertegenwoordigers, eenduidig moet kunnen worden vastgesteld in welke gevallen en omstandigheden gesproken kan worden van een lid dat niet in staat is of kan worden geacht daartoe zelf een verzoek te doen. Zonder een dergelijke eenduidige definitie ontstaat immers het risico op misbruik van de regeling.

6. <u>Tijdelijke vervanging bij wilsonbekwaamheid</u>

a. *Niveau van regelgeving*
Aan de Afdeling is gevraagd welke mogelijkheden zij ziet om binnen het samenstel van bepalingen van de Grondwet, in de (Kies)wet te bepalen dat tijdelijk ontslag kan worden verleend aan een lid van een vertegenwoordigend orgaan dat niet in staat is daartoe zelf een verzoek te doen. Zoals in punt A4. is uiteengezet maakt een dergelijke bepaling een inbreuk op het uitgangspunt dat het ambt van volksvertegenwoordiger een persoonlijk karakter draagt. De Afdeling onderkent dat de tekst van artikel 57a van de Grondwet niet op voorhand lijkt uit te sluiten dat bij wet de tijdelijke vervanging geregeld wordt. De Afdeling wijst er echter op dat in de wetsgeschiedenis van de totstandkoming van dit artikel van de Grondwet op geen enkel moment is gesproken over de mogelijkheid om het verzoek tot vervanging door een ander te laten doen. Nu de grondwetgever zich hierover niet heeft uitgesproken en de Grondwet verder een limitatief stelsel kent van beëindiging van het lidmaatschap door een ander dan de volksvertegenwoordiger zelf, is daarvoor naar het oordeel van de Afdeling een grondslag in de Grondwet nodig.

b. *Oplossing van het voorliggende probleem?*
Het verzoek ziet op de tijdelijke vervanging van een volksvertegenwoordiger. Het tijdelijke karakter van deze vervanging houdt in dat het lidmaatschap na de vervangingsperiode van rechtswege herleeft en dat de betrokkene daarna weer kan beschikken over zijn zetel. Over de duur van de tijdelijkheid is, zoals onder punt A3. beschreven, uitdrukkelijk gesproken tijdens de behandeling van de wijziging van de Grondwet. Het ligt niet voor de hand dat, mede gelet op de korte tijdsduur die is verstreken sinds die behandeling, voor het tijdelijk vervangen van een lid dat niet in staat is zijn toestemming hiervoor te geven, gekozen wordt voor een andere termijn dan die nu in de Kieswet is opgenomen. Dit betekent dat een vervanging ook in dit geval maximaal 3 x 16 weken kan duren. Indien de betrokkene na deze periode nog steeds niet in staat is om zelf te beslissen over zijn lidmaatschap en daarmee niet vrijwillig ontslag kan nemen, kan voor de resterende zittingsperiode de zetel niet worden vervuld. Het opnemen van een bepaling over de tijdelijke vervanging van een wilsonbekwame volksvertegenwoordiger zal daarom slechts beperkt oplossing kunnen bieden voor een probleem zoals dat nu voorligt.

Onverminderd het voorgaande wil de Afdeling in het navolgende wijzen op aanzienlijke praktische problemen die een regeling van vervanging door een ander dan de volksvertegenwoordiger, met zich zou brengen.

c. *Vormgeving regeling*
Indien zou worden gekozen voor een regeling waarbij een verzoek tot tijdelijke vervanging door een ander dan de volksvertegenwoordiger zelf kan worden gedaan,

[28] Zie Handelingen II 26 september 2006, 4-154 – 4-157.

dient te worden besloten wie namens de wilsonbekwame volksvertegenwoordiger dit verzoek kan indienen. De Afdeling wijst erop dat over deze kwestie geen enkele onduidelijkheid mag ontstaan. Voorkomen moet worden dat bijvoorbeeld het ene familielid doorgeeft dat er tijdelijk vervangen kan worden, terwijl een ander familielid vervolgens hierover een andere mening heeft. De Afdeling wijst er voorts op dat tijdelijke vervanging een politieke component kan bevatten. Zeker in het geval van een eenmansfractie kan een tijdelijke vervanger de politieke verhoudingen binnen een vertegenwoordigend orgaan veranderen. Mede gelet daarop ligt het niet voor de hand om bijvoorbeeld de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan de keuze te laten of overgegaan wordt tot tijdelijke vervanging of niet.

Indien daaraan wordt toegekomen, dan zou bij het vormgeven van een regeling daarom gekozen moeten worden voor een stelsel waarbij volksvertegenwoordigers bij het aanvaarden van hun zetel een gemachtigde aanwijzen die in geval van wilsonbekwaamheid het recht heeft om namens de volksvertegenwoordiger een verzoek tot tijdelijke vervanging te doen. De mogelijkheid of verplichting om een gemachtigde aan te wijzen zou, uiteraard na grondwetswijziging (zie hiervoor) in de Kieswet moeten worden opgenomen. Bij de keuze voor een mogelijkheid of verplichting tot aanwijzing van een gemachtigde zou onder meer gekeken moeten worden of het gekozen stelsel uitvoerbaar is. Bij een stelsel waarin het mogelijk, maar niet verplicht is om een gemachtigde aan te wijzen, kan bij het ontbreken van een gemachtigde de vraag rijzen of dit een bewuste keuze was van de volksvertegenwoordiger, of dat deze vergeten is iemand aan te wijzen. Bij een verplichte aanwijzing kan het orgaan dat deze verklaringen beheerd niet geconfronteerd worden met deze vraag. De Afdeling wijst erop dat een dergelijke verplichting tot het aanwijzen van een gemachtigde op dit moment reeds is geregeld voor kandidaten van wie de woonplaats buiten het Europese deel van Nederland is gelegen.[29]

Bovendien zou geregeld dienen te worden dat de aangewezen gemachtigde geen verplichting heeft om een verzoek tot tijdelijke vervanging in te dienen bij wilsonbekwaamheid van de volksvertegenwoordiger. Het verplicht aanwijzen van een gemachtigde heeft daarmee niet direct tot gevolg dat in alle gevallen van wilsonbekwaamheid overgegaan moet worden tot tijdelijke vervanging. De volksvertegenwoordiger kan zelf bedenken wie hij aanwijst en met deze persoon zijn wensen bespreken. Ook is denkbaar dat in de verklaring waarin de gemachtigde wordt aangewezen, de volksvertegenwoordiger zelf reeds aangeeft wat zijn wensen zijn met betrekking tot het wel of niet tijdelijk vervangen. De volksvertegenwoordiger moet de optie hebben om gedurende zijn zittingsperiode de aangewezen gemachtigde te wijzigen.

Om misbruik te voorkomen zou in de Kieswet nauwkeurig moeten worden omschreven in welke gevallen namens een volksvertegenwoordiger een verzoek gedaan kan worden. Hiervoor zou een medische verklaring inzake de wilsonbekwaamheid moeten worden geëist, zoals ook nodig is voor een verzoek tot tijdelijk ontslag wegens ziekte door de volksvertegenwoordiger zelf.[30] Dit betekent wel dat de volksvertegenwoordiger moet regelen dat de door hem aangewezen gemachtigde toegang kan krijgen tot zijn

---

[29] Zie artikel H 10, eerste lid, van de Kieswet. Indien een dergelijke verklaring ontbreekt is dit een verzuim dat hersteld dient te worden om schrapping van de kandidatenlijst te voorkomen (artikel I 2, eerste lid, onder 3).

[30] Zie de artikelen X 10, tweede lid en X 11, tweede lid van de Kieswet.

medisch dossier, zodat deze gemachtigde op de hoogte is van de eventuele wilsonbekwaamheid. Hoewel het reeds mogelijk is voor een aangewezen gemachtigde om in het geval van wilsonbekwaamheid toegang te krijgen tot het medisch dossier van degene die hem daartoe gemachtigd heeft, is deze regeling tot nu toe uitsluitend bedoeld voor het kunnen nemen van medische beslissingen. Het regelen van toegang voor andere doeleinden leidt daarmee tot een inbreuk op het vertrouwelijke karakter van het medisch dossier.

7. <u>Afstand doen van zetel bij wilsonbekwaamheid</u>

Zoals onder punt A6b. is aangegeven ziet de Grondwet alleen op tijdelijke vervanging in gevallen waarin de betrokkene zelf in staat is zijn wil te bepalen en biedt deze daarom geen oplossing voor het voorliggende geval. Wellicht ten overvloede gaat de Afdeling in het onderstaande in op de mogelijkheid om bij wilsonbekwaamheid afstand te doen van de zetel.

Het kan voorkomen dat sprake is van langdurige wilsonbekwaamheid, waarbij de periode van maximaal 48 weken die via tijdelijke vervanging kan worden waargenomen niet afdoende is. Bij wilsbekwame volksvertegenwoordigers is tijdens de behandeling van de wijziging van de Grondwet het standpunt ingenomen door de grondwetgever dat indien na 48 weken de volksvertegenwoordiger nog altijd niet in staat is zijn werkzaamheden te hervatten, deze afstand zou moeten doen van zijn zetel, of moeten aanvaarden dat zijn zetel leeg blijft. Bij wilsonbekwame volksvertegenwoordigers rijst dan de vraag of het denkbaar is dat een ander, bijvoorbeeld de aangewezen gemachtigde, namens de volksvertegenwoordiger, afstand kan doen van de zetel. Zoals onder punt A2. is beschreven wordt in artikel X 2 van de Kieswet aangegeven dat een toegelaten lid te allen tijde ontslag kan nemen. Hij doet dit door hiervan schriftelijk mededeling te doen aan de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan.

Indien de wetgever de mogelijkheid zou willen openen om een aangewezen gemachtigde namens de volksvertegenwoordiger afstand te laten doen van de zetel, dan is hiervoor grondwetswijziging noodzakelijk. Ter uitvoering daarvan zou dan vervolgens nauwkeurig en limitatief in de wet geregeld moeten worden in welke gevallen deze gemachtigde dit kan doen en welke bewijsstukken hierbij overgelegd moeten worden om misbruik te voorkomen.

Indien de noodzaak van een regeling terzake zou worden gevoeld, dan moet hiervoor eerst een grondslag in de Grondwet worden opgenomen, gelet op de inbreuk die hiermee gemaakt wordt op het limitatieve stelsel dat in de Grondwet is neergelegd van de mogelijkheden van anderen dan de volksvertegenwoordiger zelf om het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan te beëindigen.

8. <u>Beantwoording eerste vraag</u>

Aan de Afdeling is gevraagd welke mogelijkheden zij ziet om binnen het samenstel van bepaling van de Grondwet, in de (Kies)wet te bepalen dat tijdelijk ontslag kan worden verleend aan een lid van een vertegenwoordigend orgaan dat niet in staat is daartoe zelf een verzoek te doen en indien de Afdeling mogelijkheden aanwezig acht, welke dat dan zijn?

Zoals in het bovenstaande is gesteld, lijkt de tekst van artikel 57 a van de Grondwet niet op voorhand uit te sluiten dat in de Kieswet de mogelijkheid geopend zou kunnen worden om een bepaling op te nemen waarbij een volksvertegenwoordiger bij het aanvaarden van zijn zetel een gemachtigde aanwijst die in geval van wilsonbekwaamheid voor hem een verzoek tot tijdelijk ontslag kan doen. De Afdeling is echter van oordeel dat gelet op de ontstaansgeschiedenis van artikel 57a van de Grondwet en de inbreuk die een dergelijke regeling oplevert op het persoonlijke karakter van het ambt van volksvertegenwoordiger, de voorliggende materie niet zonder een expliciete grondslag in de Grondwet kan worden geregeld.

Daarenboven merkt de Afdeling nog op dat, mocht na grondwetswijziging tot een dergelijke regeling worden overgegaan, dan in ieder geval nauwkeurig en limitatief geregeld zou dienen te worden tot welke gevallen deze regeling zich uitstrekt, wanneer een gemachtigde over kan gaan tot het doen van een verzoek en welke bewijsstukken hierbij overgelegd moeten worden.

Nu in het voorliggende geval een tijdelijke vervanging geen oplossing biedt heeft de Afdeling wellicht ten overvloede tevens gekeken naar de mogelijkheden om namens een wilsonbekwame volksvertegenwoordiger afstand te doen van zijn zetel. Voor een dergelijke regeling zou, gelet op de verregaande inbreuk die hiermee gemaakt wordt op de vrije beschikking over de eigen zetel eveneens in de Grondwet een grondslag moeten worden opgenomen. Ook bij dit onderwerp dient nauwkeurig en limitatief geregeld te worden wanneer en op welke wijze hiertoe overgegaan kan worden.

Het wettelijk regelen van de tijdelijke vervanging van een wilsonbekwame volksvertegenwoordiger zou naar het oordeel van de Afdeling uitsluitend moeten geschieden indien in de praktijk sprake zou zijn van een regelmatig voorkomend probleem, mede gelet op de mogelijkheden tot misbruik die elke regeling op dit terrein met zich brengt en de mogelijke gevolgen voor de invulling van de representatieve democratie. Gelet op het feit dat slechts één geval bekend is waarin het ontbreken van een regeling voor wilsonbekwamen tot problemen aanleiding heeft gegeven, is de Afdeling van oordeel dat hier geen sprake is van een probleem waarvoor een regeling noodzakelijk is. Dit geldt eens te meer voor het door wijziging van de Grondwet regelen van een definitieve vervanging van een wilsonbekwame volksvertegenwoordiger. Daarnaast wijst de Afdeling erop dat het uitwerken van een regeling voor het vervangen van een wilsonbekwame volksvertegenwoordiger praktische problemen meebrengt, onder meer in verband met de afbakening van het begrip wilsonbekwaamheid.

B. LIJSTENCOMBINATIES

9. Aanleiding voor de vraag

De leden Taverne en Schouw dienden een amendement in dat ertoe strekte om de lijstencombinaties bij verkiezingen onmogelijk te maken.[31] De reden voor dit amendement was dat de indieners het onwenselijk vinden dat een stem op een partij via de lijstencombinatie terecht kan komen bij een andere partij.[32]

Het amendement zag op alle verkiezingen die in de Kieswet worden geregeld, met uitzondering van die van de Eerste Kamer. Voor de Eerste Kamer is de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties in 2010 afgeschaft. De reden hiervoor lag in het feit dat het kiezerscorps van de Eerste Kamer voor de verkiezing bekend is en dat het aangaan van lijstencombinaties hierdoor uitsluitend geschiedde op basis van rekenkundige modellen met als doel het binnenhalen van een restzetel.[33] Overigens is in 2012 in de Eerste Kamer de discussie over het wel of niet mogelijk maken van lijstencombinaties bij de verkiezing van de Eerste Kamer opnieuw gestart.[34] Deze voorlichting ziet uitsluitend op de verkiezingen die in het amendement zijn genoemd en dus niet op die van de Eerste Kamer.

10. Definitie

Politieke groeperingen kunnen door een verklaring in te leveren bij het centraal stembureau hun lijst verbinden met die van één of meer andere groeperingen. Hierbij is sprake van een lijstencombinatie. Een lijstencombinatie kan voordelen hebben, in het bijzonder bij de restzetelverdeling. Voorwaarde voor het aangaan van een lijstencombinatie is dat de naam van de deelnemende groeperingen is geregistreerd en dat de betreffende groeperingen in alle kieskringen een lijst hebben ingediend. Tevens moet de lijstencombinatie in alle kieskringen worden aangegaan.[35] Een lijstencombinatie wordt bij de zetelverdeling slechts in aanmerking genomen, indien aan ten minste twee van de verbonden lijsten een zetel zou zijn toegewezen, indien geen lijstencombinatie zou zijn aangegaan. Een verbonden lijst die zelfstandig geen zetel zou hebben verworven wordt geacht geen deel uit te maken van de lijstencombinatie.[36]

11. Werkwijze bij zetelverdeling

Het verdelen van de zetels over aan een lijstencombinatie deelnemende lijsten verloopt als volgt. Voor de zetelverdeling over de verschillende lijsten worden de stemtotalen van de lijsten die deelnemen aan de lijstencombinatie bij elkaar op geteld. Dit levert het stemcijfer van de lijstencombinatie op. Vervolgens worden de stemcijfers van alle lijsten opgeteld en gedeeld door het aantal beschikbare zetels. Dit leidt tot de kiesdeler. Voor iedere lijst of lijstencombinatie wordt het totale stemcijfer gedeeld door de

---

31 Kamerstukken II 2012/13, 33 268, nr. 17.
32 Handelingen II 2012/13, 6 maart 2013, 58, blz. 4-11.
33 Wet van 18 november 2010 tot wijziging van de Kieswet houdende verhoging van de voorkeurdrempel, beperking van de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties alsmede vaststelling van het tijdstip van de stemming voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer, Stb. 2010, 790.
34 Handelingen I, 29 januari 2013, 15-5-30 – 15-5-52 en Handelingen I, 29 januari 2013, 15-8-69 – 15-8-87.
35 Zie artikel I 10 van de Kieswet.
36 Zie artikel P 4 van de Kieswet.

kiesdeler. De volle zetels worden dan toegedeeld. Ook bij de toedeling van de restzetels wordt de lijstencombinatie behandeld alsof het een lijst is.[37]

Vervolgens worden de zetels van de lijstencombinatie verdeeld over de deelnemende lijsten. Het totale aantal stemmen uitgebracht op de lijsten van de combinatie wordt gedeeld door het aantal zetels dat aan de combinatie is toegedeeld. Dit levert de combinatiekiesdeler op. Het stemcijfer van de afzonderlijke lijsten wordt gedeeld door deze combinatiekiesdeler. De volle zetels worden op grond daarvan toegewezen. De resterende zetels worden over de deelnemende lijsten verdeeld volgens het stelsel van de grootste overschotten.[38]

12. Ontstaansgeschiedenis van de lijstencombinaties

Bij de overgang naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 was het aangaan van lijstencombinaties aanvankelijk niet uitgesloten. In 1923 is dit echter verboden.[39] De reden voor het verbod was dat een dergelijke handelwijze als bedrog van de kiezers werd aangemerkt, wanneer deze eerst tussen kandidatenlijsten van verschillende richtingen konden kiezen, terwijl vervolgens voor het berekenen van de verkiezingsuitslag de stemcijfers van die lijsten bij elkaar werden geteld. Daarbij was het betrekkelijk willekeurig, aan welke van de lijsten waaruit de combinatie bestond, de door de lijstencombinatie verkregen zetels konden toevallen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het bestaan van de combinatie niet op het stembiljet werd vermeld en er ook overigens geen verplichting was voor de partijen om melding te maken tijdens de campagne van aangegane combinaties.[40] In het rapport van de Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen (Staatscommissie Teulings) uit 1958 werd onder verwijzing naar deze argumenten geadviseerd om niet over te gaan tot herinvoering van de lijstencombinaties.[41]

De Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Staatscommissie Cals/Donner) kwam in 1968 tot een andere conclusie. Zij deed dit op grond van de volgende overweging:
“Aan partijen die bij de verkiezingen op formeel naar buiten blijkende wijze willen samenwerken, staat thans slechts een weg open: het indienen van een gezamenlijke kandidatenlijst. Is dit met het oog op de bestaande graad van samenwerking geen adequaat middel, dan is het niet mogelijk die samenwerking bij de kandidaatstelling en de stemming tot uitdrukking te laten komen. Zou nu het verbod van lijstverbinding binnen de kieskringen worden opgeheven, dan zou daardoor het samengaan van partijen bij verkiezingen worden vergemakkelijkt. Op deze grond staat de grote meerderheid van de commissie afschaffing van het verbod voor. Partijen die tot samenwerking bereid zijn, maar voor wie een fusie of een gezamenlijke kandidaatstelling niet of nog niet tot de mogelijkheden behoort, krijgen dan de mogelijkheid om door het samengaan van een lijstverbinding hun politieke overeenstemming te demonstreren en zij maken kans op een bescheiden premie in de vorm van een extra zetel. De op de verbonden lijsten gekozen Kamerleden zullen, zo zij al niet tezamen een fractie gaan vormen, een nauwere band met elkaar hebben dan

[37] Zie artikel P 4 van de Kieswet.
[38] Zie artikel P 11 van de Kieswet.
[39] Wet van 23 juni 1923, Stb. 1923, 294.
[40] Kamerstukken II 1970/71, 11 077, nr. 3, blz. 1.
[41] Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen, 1958.

wanneer de lijsten onverbonden gebleven waren. De lijstverbinding kan dus een zekere samenbundeling van partijen tot gevolg hebben, terwijl voor het totstandbrengen van stembusakkoorden een kiesrechtelijke mogelijkheid tot formalisering wordt geboden."[42]

De Staatscommissie Cals/Donner gaf hierbij aan dat bij invoering maatregelen genomen zouden moeten worden om te voorkomen dat het middel van lijstverbinding misbruikt zou worden door kleine groeperingen die vermoedelijk zelfstandig de kiesdeler niet zouden halen. Daarnaast moest voor de kiezer duidelijk zijn dat er lijstverbindingen zijn. De kiezer moet bij het uitbrengen van de stem weten dat hij niet alleen de lijst van zijn keuze steunt, maar ook de combinatie waartoe die lijst behoort.[43]

Naar aanleiding van dit advies werd in 1973 de mogelijkheid ingevoerd om lijstencombinaties aan te gaan. In het advies van de Kiesraad over dit voorstel werd aangegeven dat het voorstel een kader schept voor de totstandkoming van een samenwerking van verwante partijen reeds voor de verkiezingen. Dit ondervangt een bezwaar van het Nederlandse kiesstelsel, namelijk dat partijen zich bij de verkiezing elk voor zich opstellen en pas na de verkiezing kunnen beginnen aan de voor de kabinetsvorming noodzakelijke samenwerking. Het stelsel leidt er zelfs toe dat in de verkiezingsstrijd verwante partijen hun onderlinge verschillen wel moeten benadrukken, waardoor de samenwerking na de verkiezingen eerder moeilijker wordt.[44]

Voorafgaande aan de algehele herziening van de Kieswet in 1989 is dit stelsel geëvalueerd door de Kiesraad bij het opstellen van een voorontwerp van wet. Hierbij werd door tegenstanders van het stelsel gewezen op het feit dat het oorspronkelijke doel uit het zicht was verdwenen en dat het hoofddoel van het aangaan van lijstencombinaties het behalen van zetelwinst was geworden. De Kiesraad overwoog hierbij dat partijen die hun lijsten tot een lijstencombinatie hadden verbonden, in veel gevallen na de verkiezing weer hebben gekozen voor een onafhankelijke opstelling.[45] Andere bezwaren die werden genoemd zijn het feit dat de mogelijkheid van lijstencombinaties het stelsel van evenredige vertegenwoordiging enigszins aantast en dat het de doorzichtigheid van het kiesstelsel voor de kiezer vermindert. Over de vraag of de mogelijkheid van lijstencombinaties moest worden gehandhaafd kon de Kiesraad geen eenduidig advies uitbrengen omdat de meningen hierover verdeeld waren.[46]

De regering besloot om de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties te handhaven. Hierover merkte de staatssecretaris op dat "[d]e hiervoor (in het advies van de Kiesraad) aangegeven bezwaren voor mij niet zo zwaar wegen dat ik tot wijziging van de huidige regeling zou willen overgaan. Daarbij geeft voor mij de doorslag dat de regeling klaarblijkelijk in een behoefte voorziet."[47]

Tijdens de parlementaire behandeling van het onderwerp bleken in het bijzonder de grote fracties aarzelingen te hebben over de noodzaak van lijstencombinaties.[48] Een

---

[42] Eerste rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 1968, blz. 43-44.
[43] Eerste rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, 1968, blz. 44-45.
[44] Kamerstukken II 1970/71, 11 077, nr. 3, blz. 1-2.
[45] Met uitzondering van de lijstencombinaties die bij de statenverkiezingen van 1974 in vijf provincies warden aangegaan door KVP, ARP en CHU vooruitlopend op het samengaan van deze partijen in het CDA.
[46] Algehele herziening van de Kieswet: advies vergezeld van een voorontwerp van wet met memorie van toelichting, Kiesraad 1985, blz. 30-31.
[47] Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, blz. 55.
[48] Handelingen II, 11 april 1989, 65-5657 - 65-5703 en Handelingen II, 13 april 1989, 65-775 - 67-5822.

amendement om ze af te schaffen werd echter met een zeer ruime meerderheid verworpen.[49] Met name de kleine partijen waren voorstander van het handhaven van de lijstencombinaties omdat vooral zij kunnen profiteren bij de restzetelverdeling van de combinaties.[50]

13. Lijstencombinaties en restzetelverdeling

De mogelijkheid van het aangaan van lijstencombinaties kan niet los worden gezien van het stelsel van restzetelverdeling. Bij de meeste verkiezingen in Nederland wordt het stelsel van grootste gemiddelden gebruikt voor de restzetelverdeling.[51] Dit stelsel van grootste gemiddelden is gunstiger voor grote partijen dan voor kleine partijen, onder meer omdat in dit stelsel, in tegenstelling tot het stelsel van grootste overschotten, een partij meer dan een restzetel kan krijgen.[52] Het aangaan van lijstencombinaties kan voor kleinere partijen een manier zijn om hiervoor te compenseren. Bij de invoering van de lijstencombinaties in 1973 werd dit nadrukkelijk erkend. De regering overwoog hierbij op grond van het advies van de Kiesraad over het voorstel: "dat de samenwerking voor de verkiezingen door lijstverbindingen tot gevolg kan hebben, dat de samenwerkende partijen een of meer zetels meer krijgen dan bij gescheiden optreden het geval zou zijn geweest, moet naar het oordeel van deze leden niet enkel als een premie op of stimulans tot die samenwerking worden beschouwd, maar kan tevens een op zichzelf gelukkige correctie opleveren op het geldende stelsel van toekenning van restzetels.[53]

Ook de Kiesraad erkende dit in het voorontwerp van een algehele herziening van de Kieswet. Hij stelde dat het geldende stelsel van restzetelverdeling in het voordeel werkt van de grote partijen, waardoor de kans op het verwerven van een restzetel derhalve wordt vergroot door lijsten tot een lijstencombinatie te verbinden. Aangezien de verdeling van de aan de lijstencombinatie toegekende zetels over de deelnemende lijsten volgens het stelsel van de grootste overschotten geschiedt, is de kans groot dat een aan de combinatie toegekende restzetel toevalt aan de kleinste van de aan de combinatie deelnemende partijen.[54] In 2008 herhaalde de regering dit standpunt in de reactie op het advies van het Burgerforum Kiesstelsel. Zij merkte hierbij op dat kleinere partijen het effect van het stelsel van grootste gemiddelden kunnen tegengaan door het aangaan van lijstencombinaties.[55]

14. Beantwoording tweede vraag

Aan de Afdeling is gevraagd in hoeverre het wenselijk is de mogelijkheid om lijstverbindingen aan te gaan weg te nemen. Zoals in het verzoek om voorlichting reeds is vermeld is het argument om deze mogelijkheid af te schaffen dat de inbreuk op het stelsel van evenredige vertegenwoordiging die erdoor wordt gemaakt te groot zou zijn, omdat het kan gebeuren dat een stem op een politieke partij uiteindelijk ten goede komt aan een andere politieke partij in de vorm van een extra zetel. Ook kan het gebeuren dan een partij die geen lijstencombinatie is aangegaan en meer stemmen

[49] Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 30.
[50] Kamerstukken II 20 264, nr. 7, blz. 34-37.
[51] Uitzonderling zijn gemeenteraden met minder dan 19 zetels.
[52] Kamerstukken II 2007/08, 30 184, nr. 20, blz. 6.
[53] Kamerstukken II 1970/71, 11 077, nr. 3, blz. 2.
[54] Algehele herziening van de Kieswet: advies vergezeld van een voorontwerp van wet met memorie van toelichting, Kiesraad 1985, blz. 29.
[55] Kamerstukken II 2007/08, 30 184, nr. 20, blz. 6.

heeft behaald dat een partij met lijstencombinatie uiteindelijk toch minder zetels krijgt. Redenen voor handhaving zijn dat politieke partijen die tot samenwerking bereid zijn, maar voor wie een fusie of een gezamenlijke kandidaatstelling (nog) niet tot de mogelijkheden behoort, door het aangaan van een lijstverbinding hun politieke overeenstemming kunnen demonstreren. Bovendien worden lijstverbindingen vooraf aangegaan en gepubliceerd zodat de kiezer daarmee in zijn keuze rekening kan houden.[56]

De Afdeling overweegt het volgende. De in het voorlichtingsverzoek genoemde argumenten voor en tegen de mogelijkheid van lijstencombinaties zijn niet veranderd ten opzichte van de argumenten die in 1973 aan de orde zijn geweest bij de invoering van deze mogelijkheid en in 1989 bij de evaluatie hiervan, zoals hiervoor beschreven. Bij de afweging over het handhaven dan wel afschaffen van de mogelijkheid tot lijstencombinaties dient in ieder geval het stelsel van restzetelverdeling een rol te spelen. Een motief voor het invoeren van de lijstencombinaties was de corrigerende werking die dit kon hebben op het stelsel van grootste gemiddelden dat voordeliger is voor grotere partijen.

De Afdeling gaat hierna eerst in op de vraag of er een juridische noodzaak is om de lijstencombinaties af te schaffen. Daarna gaat zij in op de vraag naar de wenselijkheid van een eventuele afschaffing hiervan.

a. *Juridische noodzaak?*

De eis van evenredige vertegenwoordiging zoals die in artikel 53 van de Grondwet is vastgelegd, verzet zich niet tegen de geringe inbreuk die het stelsel van lijstencombinaties hierop maakt. Artikel 53 verlangt verkiezing van de Tweede Kamer ‘op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen’. Dit houdt in dat het resultaat van de verkiezing een kamer moet zijn waarvan de zetelverdeling over de partijen in hoofdzaak overeenkomt met de verdeling van de aantallen behaalde stemmen over de partijen. Maximale mathematische evenredigheid is niet vereist. Dit ligt voor de hand aangezien de aantallen bij verkiezingen op deelnemende lijsten doorgaans niet een exact veelvoud van de kiesdeler bedragen en geen van de stelsels van restzetelverdeling in staat is volstrekte evenredigheid te bewerkstellingen.[57]

De woorden ‘binnen door de wet te stellen grenzen’ zijn opgenomen om aan te geven dat een beperkte afwijking daarvan toegelaten is.[58] Voorbeelden van deze begrenzingen of beperkingen zijn onder andere een kiesdrempel of de invoering van een beperkt districtenstelsel.[59] Bij de grondwetsherziening van 1983 oordeelde de regering dat de strekking van artikel 53 meebracht dat de afwijkingen slechts zeer gering zouden mogen zijn.[60] Daarna is de regering een ruimere interpretatie van het artikel gaan verdedigen. In 1999 nam zij de stelling in dat evenredigheid een relatief beginsel is en als zodanig niet als een hele harde norm dient te worden beschouwd.[61]

---

[56] Verzoek om voorlichting inzake wilsonbekwame volksvertegenwoordigers en het afschaffen van lijstencombinaties van 11 april 2013.
[57] P.P.T. Bovend’Eert e.a. ‘Grondwet, Tekst en Commentaar’, derde druk 2009, blz. 90.
[58] Kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 112, blz. 7.
[59] P.P.T. Bovend’Eert e.a. ‘Grondwet, Tekst en Commentaar’, derde druk 2009, blz. 90.
[60] Kamerstukken II 1978/79, 14 233, nr. 6, blz. 7.
[61] Kamerstukken II 1999/2000, 26 957.

Aangezien de lijstencombinaties door de Kieswet mogelijk worden gemaakt en slechts een beperkte invloed hebben op de zetelverdeling, wordt voldaan aan artikel 53 van de Grondwet. Ook overigens zijn er geen bepalingen in de Grondwet of voor Nederland geldend internationaal recht die aan de mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties in de weg staan. Dit betekent dat er geen juridische redenen zijn die dwingen tot het afschaffen van de lijstencombinaties.

b. *Wenselijkheid*

De vraag of afschaffing wenselijk is, is een vraag die door de wetgever moet worden beantwoord. De Afdeling geeft hierbij ter overweging mee dat nog altijd bij verkiezingen lijstencombinaties worden aangegaan en dat klaarblijkelijk nog steeds sprake is van een behoefte hieraan. Daartegenover staat dat in ieder geval op landelijk niveau geen sprake is geweest van fusies van politieke partijen sinds het ontstaan van de ChristenUnie in 2000.[62] Daarnaast heeft het aangaan van lijstencombinaties in de Tweede Kamer nooit geleid tot het hebben van een gezamenlijke fractie. Op lokaal niveau komen gezamenlijke fracties wel met enige regelmaat voor, maar hierbij is meestal sprake van deelname aan de verkiezingen met een gezamenlijk lijst, in plaats van een lijstencombinatie. Dit betekent dat de oorspronkelijke gedachte van het bevorderen van intensievere samenwerking tussen partijen door het aangaan van lijstencombinaties geen prominente rol lijkt te spelen bij de keuze van partijen om een combinatie aan te gaan. Het motief hiervoor lijkt dan met name de kans op een extra zetel te zijn.

De vice-president van de Raad van State,

[62] Dit betekent dat sinds de invoering van de mogelijkheid van de lijstencombinatie in 1973 drie fusies hebben plaatsgevonden op landelijk niveau, die van de KVP, ARP en CHU tot CDA in 1980, die van CPN, EVP, PSP en PPR tot GroenLinks in 1990 en die van het GPV en de RPF tot ChristenUnie in 2000.